

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
IFT/211/CGMR/173/2019

Ciudad de México, a 11 de octubre de 2019

HORACIO VILLALOBOS TLATEMPA
DIRECTOR GENERAL DE REGULACIÓN TÉCNICA
INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
P R E S E N T E

Me refiero al oficio número IFT/221/UPR/DG-RTE/043/2019, de fecha 24 de septiembre de 2019, recibido en esta Coordinación General de Mejora Regulatoria (en lo sucesivo, la "CGMR") el 27 de septiembre de 2019, mediante el cual la Unidad de Política Regulatoria (en lo sucesivo, la "UPR") remite a esta unidad administrativa el proyecto de "Lineamientos que fijan los Índices y Parámetros de Calidad a que deberán sujetarse los Prestadores del Servicio Fijo" (en lo sucesivo, el "Proyecto"), acompañado de su respectivo Análisis de Impacto Regulatorio (en lo sucesivo, el "AIR"), a efecto de dar cumplimiento al proceso de mejora regulatoria previsto en el marco jurídico vigente, para la emisión de reglas, lineamientos o disposiciones administrativas de carácter general.

Al respecto, con fundamento en lo señalado por los artículos 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo, la "LFTR"); Lineamientos Primero, Décimo Primero y Vigésimo Primero a Vigésimo Cuarto de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones¹, así como 4, fracción VIII, inciso iv), y 75, fracción II, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "EOIFT"), esta CGMR emite la presente **opinión no vinculante** sobre el AIR del Proyecto, considerándose que, con el mismo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "Instituto") transparenta y justifica diversos rubros y aspectos contenidos en la propuesta regulatoria de mérito.

A efecto de robustecer el contenido del AIR del Proyecto, la CGMR somete a la consideración de la UPR, los siguientes comentarios y aportaciones sobre su contenido:

1. En el numeral 8 del AIR, concerniente a los trámites² o servicios³ que la propuesta de regulación crea, modifica o elimina, la UPR señaló que, a la entrada en vigor del Proyecto, éste creará 7 nuevos trámites, a saber:

¹ Publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de noviembre de 2017.

² De acuerdo a lo señalado por el artículo 3, fracción XXI, de la Ley General de Mejora Regulatoria se entenderá por Trámite a "(c)ualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado realicen ante la autoridad competente en el ámbito federal, de las entidades federativas, municipal o de la alcaldía, ya sea para cumplir una obligación o, en general, a fin de que se emita una resolución." (énfasis añadido)

³ En el mismo sentido, el artículo 3, fracción XVII, de la Ley General de Mejora Regulatoria se entenderá por Servicio a "(c)ualquier beneficio o actividad que los Sujetos Obligados, en el ámbito de su competencia, brinden a particulares, previa solicitud y cumplimiento de los requisitos aplicables". (énfasis añadido)

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

N°	Denominación del Trámite	Apartado del Proyecto que contiene el Trámite
1.	Informar las Fallas de red	Lineamiento Décimo
2.	Informe de mantenimientos	Lineamiento Décimo Segundo
3.	Entrega Mapas de Cobertura del Servicio Fijo	Lineamiento Décimo Séptimo
4.	Conservación Archivos de Contadores de Desempeño	Lineamiento Décimo Octavo
5.	Reporte auditado de la calidad del Servicio de Acceso a Internet	Lineamiento Décimo Noveno
6.	Reporte de la calidad del Servicio de Telefonía Fija y de la atención de Fallas	Lineamiento Vigésimo
7.	Informe de no factibilidad de la instalación de la Herramienta de Medición	Lineamiento Vigésimo Segundo

Por otro lado, la CGMR identificó la existencia de otros trámites y servicios contenidos en el Proyecto, diferentes a los reportados por la UPR en el AIR del Proyecto, los cuales podrían ser susceptibles de incorporar en dicho documento a efecto de transparentar y dotar de plena predictibilidad a los sujetos regulados sobre las obligaciones y beneficios que podrían tener de cara al Instituto, a saber:

- a) Lineamiento Vigésimo Tercero, último párrafo del Proyecto. - *"Al respecto, la información que no esté nativa en el CPE deberá ser transferida desde los sistemas de información de los prestadores del servicio al CPE. El Instituto, podrá solicitar información adicional, para verificar la información entregada por la API..."* (énfasis añadido).
- b) Transitorio Cuarto, segundo párrafo del Proyecto: - *"Los Prestadores del Servicio Fijo que brinden el Servicio de Acceso a Internet (...), deberán entregar, por primera vez, el reporte trimestral debidamente auditado al que se refiere el lineamiento DÉCIMO NOVENO dentro de los veinte días hábiles siguientes al término del trimestre calendario inmediato posterior a la publicación de mérito."* (énfasis añadido).
- c) Transitorio Quinto del Proyecto. - *"Los Prestadores del Servicio Fijo deberán (...) entregar al Instituto los Mapas de Cobertura del Servicio Fijo a que se refiere el lineamiento DÉCIMO SÉPTIMO por primera vez, dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor de los Lineamientos."* (énfasis añadido).
- d) Anexos II y III del Proyecto. - *"(e)n caso de dudas sobre cualquiera de los elementos contenidos en este formato por favor contactar a la Dirección General de Supervisión de la Unidad de Cumplimiento al siguiente correo electrónico: reporte.calidad.fijo@ift.org.mx"* (énfasis añadido).

En tal virtud, la CGMR sugiere a la UPR analizar lo antes expuesto y, en su caso, realizar los ajustes y adecuaciones que correspondan en dicho apartado del AIR. Lo anterior, dado que uno de los propósitos de la política pública de la mejora regulatoria consiste en transparentar y justificar

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

plenamente la creación o modificación de los trámites y servicios que se desprenden a razón de la entrada en vigor de una disposición regulatoria, toda vez que éstos representarán nuevos costos de cumplimiento a los regulados, e inclusive costos de ejecución y seguimiento al propio Instituto, en la búsqueda de un beneficio social esperado, para el caso de los trámites que serán creados.

2. En el numeral 13 del AIR, relativo a los costos y los beneficios más significativos derivados de la propuesta de regulación, la UPR no atribuyó costo alguno al hecho de que *"(l)os prestadores del servicio fijo podrían incurrir en costos para cubrir la inversión necesaria y poder cumplir con los parámetros de calidad del servicio de telefonía, sin embargo dado que los índices establecidos de los parámetros cambian en lo mínimo o no cambian respecto a los parámetros establecidos en el apartado de Operación y Calidad de los Servicios en las concesiones, se considera que es una obligación que no requiere inversión alguna siendo que se estableció a partir del otorgamiento de las concesiones"* (énfasis añadido).

Sobre el particular, esta CGMR sugiere valorar la pertinencia de exponer dentro del apartado del AIR en comento, las características de las mínimas diferencias relacionadas con los parámetros establecidos en el presente Proyecto *versus* aquellos parámetros que se encuentran en el apartado de Operación y Calidad de los Servicios en las concesiones. Lo anterior, con el propósito de ofrecer a los sujetos regulados un comparativo sobre las obligaciones contenidas en el Proyecto junto con las que actualmente llevan en la praxis, de tal manera que se pueda evidenciar que, en efecto, resulta un costo "no cuantificable" en virtud de que no existe una sobreregulación, así como posibles duplicidades de costos de cumplimiento.

Por lo que hace a la estimación de \$2'620, 274.89 MXN atribuida a que *"(l)os prestadores del servicio fijo deben incurrir en costos de capital, dada la inversión que posiblemente se requiera para la compra de activos fijos, como lo es un sistema de almacenamiento en el cual se pueda realizar la conservación de manera mensual de los archivos de contadores de desempeño (...). Este costo es único por Concesionario, ya que, al término del cuarto mes, los prestadores del servicio móvil podrán borrar la información y utilizar los recursos para almacenar el siguiente trimestre"* (énfasis añadido).

Al respecto, la CGMR recomienda a la UPR ajustar dicho argumento a la luz de la materia del presente Proyecto, es decir, sobre los Prestadores del Servicio fijo no así para los prestadores del servicio móvil. No obstante, que los Prestadores del Servicio Fijo tengan la oportunidad de utilizar la misma red para prestar el servicio móvil a efecto de almacenar información relacionada con Contadores de Desempeño. Asimismo, se recomienda a la UPR estimar los costos recurrentes del almacenamiento trimestral de la información.

Por otro lado, se sugiere a la UPR estimar el costo de oportunidad⁴ que le generarían a los sujetos obligados la observancia a todos los plazos establecidos en la propuesta de regulación. A manera

⁴ Los costos de oportunidad están relacionados con las cargas administrativas; por lo que, el sentido de estos costos está en función del grado de molestia de las empresas, ciudadanos y/u organizaciones por la demora.

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

d ejemplo, se citan algunos, a saber: periodo de la entrada en vigor del Proyecto, Herramienta de Medición y, aquellos relacionados con Contadores de Desempeño.

De todo lo expuesto previamente, en opinión de esta CGMR, la UPR permitirá calcular de manera acertada los posibles impactos que se pudieran desprender a la entrada en vigor de la presente propuesta de regulación y, en consecuencia, la correcta valoración de los costos y beneficios asociados al servicio fijo del sector de las telecomunicaciones, posibilitando demostrar a todos los interesados el beneficio social neto que se pretende lograr con el Proyecto.

3. Dentro del numeral 15 del AIR, referente a los métodos que se podrían utilizar para evaluar la implementación de la propuesta de regulación y, de manera específica, sobre un indicador o con la utilización de una variable estadística determinada que posibilite al Instituto dar seguimiento y evaluación al Proyecto, la UPR señaló que se estimarían: los Parámetros del Servicio de Telefonía Fija y de las Fallas:

Luego de la revisión al Programa Anual de Trabajo 2019 del Instituto⁵ (en lo sucesivo, el "PAT 2019"), la CGMR identificó que la UPR concibe el presente Proyecto dentro del **Objetivo 3 *Garantizar que la prestación de los servicios de las Telecomunicaciones y Radiodifusión que recibe la población sea acorde con los niveles de calidad bajo parámetros internacionales.*** Por tanto y tras la examinación al documento *Comportamiento de los indicadores de los mercados regulados 2018*⁶, esta CGMR propone a la UPR incorporar los siguientes indicadores en el apartado del AIR en comento:

- a) Calidad de voz y datos de servicios de telecomunicaciones fijas y móviles, y
- b) Percepción de satisfacción de los servicios de telecomunicaciones.

Lo anterior, permitirá alinear de mejor manera los objetivos del Proyecto con los relacionados al propio PAT 2019.

4. Con la finalidad de fortalecer y mejorar algunas de las disposiciones del Proyecto, la CGMR somete a la consideración de la UPR los siguientes comentarios y aportaciones:
 - a) En relación con las definiciones contenidas en el lineamiento Tercero del Proyecto para la fracción IX, correspondiente a la definición de "Hora Pico", esta CGMR hace notar que es distinta a la establecida en la *Metodología para establecer el procedimiento de entrega de información relativa a los contadores de desempeño establecida en los Lineamientos de fijan los índices y parámetros de calidad a que deberán sujetarse los prestadores de*

⁵ PAT 2019 del Instituto, disponible en el siguiente vínculo electrónico:
<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/transparencia/pat2019.pdf>

⁶ Para mayor referencia consultar el siguiente vínculo electrónico:
<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/transparencia/indicadores2018vacc.pdf> y de ser necesario, acudir con la Coordinación General de Planeación Estratégica del Instituto para construir los indicadores que la UPR considere pertinentes.

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

servicio móvil. Por lo que se sugiere homologar el concepto en ambos proyectos, en razón de que su emisión se desprenden del artículo 15, fracción XLVII de la LFTR⁷.

- b) En los lineamientos Cuarto, fracción II; Sexto, fracciones II y III, y Octavo, fracciones III y IV, del Proyecto, por lo que hace al detalle de las fórmulas, esta CGMR sugiere a la UPR valorar la inserción y explicación de cada uno de los componentes contenidos en ellas, a efecto de brindar mayor certeza y precisión sobre el parámetro a evaluar y, por ende, evitar interpretaciones erróneas de la estimación.
- c) Por cuanto hace al lineamiento Décimo del Proyecto, que refiere a las fallas de red presentadas a los prestadores de servicio fijo que operen sus propios Sistemas de Gestión, mismas que el Instituto deberá dar aviso a la Procuraduría Federal del Consumidor. La CGMR sugiere agregar al apartado de definiciones lo que deberá entenderse por referidas siglas, con la finalidad de que en la presente disposición se facilite el conocimiento y entendimiento de la regulación y cumplir con referido objetivo de la política de mejora regulatoria, establecido en el artículo 8, fracción XIII de la Ley General de Mejora Regulatoria⁸ (en lo sucesivo, la "LGMR").
- d) En el lineamiento Décimo, cuarto párrafo, del Proyecto, la UPR menciona que *"(l)os Prestadores del Servicio Fijo que utilicen la misma red para prestar el servicio móvil y que estén sujetos a presentar el informe de fallas previsto en los lineamientos que fijan los índices y parámetros de calidad a que deberán sujetarse los prestadores del servicio móvil" no estarán obligados a presentar el informe a que hace referencia el presente lineamiento* (énfasis añadido).

A este respecto, la CGMR recomienda a la UPR, incorporar -en dicho apartado del Proyecto- la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación vinculada con el ordenamiento jurídico aludido; ello, a efecto de brindar certeza y seguridad jurídica sobre la normatividad a la que se estaría dando observancia.

- e) De la lectura y revisión al Proyecto, esta CGMR observa que los lineamientos Décimo; Décimo Segundo; Décimo Noveno; Vigésimo; y los Anexos II y III, del Proyecto, establecen que diversos procedimientos administrativos que se deberán ejecutar vía **"medio electrónico"**. Al respecto, se sugiere a la UPR incluir, en el Proyecto, la información que permita a los sujetos regulados advertir el medio electrónico específico para su presentación así como prever los medios a través de los cuales se pueda comprobar fehacientemente la

⁷ Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto:

...

XLVII. Fijar los índices de calidad por servicio a que deberán sujetarse los prestadores de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, así como publicar trimestralmente los resultados de las verificaciones relativas a dichos índices.

⁸ Artículo 8. Son objetivos de la política de mejora regulatoria, los siguientes:

...

XIII. Facilitar el conocimiento y el entendimiento por parte de la sociedad, de la Regulación, mediante la accesibilidad y el uso de lenguaje claro;

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

recepción de la información enviada; ello, observando lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁹.

Lo anterior, en consideración de la CGMR brindará certeza jurídica a los sujetos regulados sobre el cumplimiento de las obligaciones a las que tendrá que incurrir a la entrada en vigor del presente Proyecto regulatorio.

- f) Respecto a lo previsto en lineamiento Vigésimo Segundo del Proyecto el cual prevé que, los prestadores de servicio fijo que brindan servicio de acceso a Internet deberán informar al Instituto la imposibilidad de instalar la herramienta de medición en los equipos terminales, se sugiere que el Proyecto refiera los requisitos, los medios de presentación, las formas y los plazos sobre dicho trámite; ello, a efecto de brindar certeza jurídica a los prestadores de servicio sobre el cumplimiento de referida obligación.
- g) El lineamiento Noveno Transitorios del Proyecto, establece que "(l)os Lineamientos son de observancia obligatoria para los titulares de una constancia de registro de servicios de valor agregado para Prestar el Servicio de Acceso a Internet", a este respecto, la CGMR sugiere que, el contenido de dicho lineamiento forme parte sustantiva del Proyecto y no sea tratado como un lineamiento transitorio. Lo anterior, ya que si bien, lo dispuesto en éste apartado forma parte de la propuesta de regulación y es de observancia obligatoria, su incorporación constituiría un defecto de técnica legislativa, al considerar que dicho apartado tiene como fin regular un tema de legalidad, es decir, problemas de aplicación temporal y material de la norma ante la ausencia de disposiciones reglamentarias¹⁰.
- h) Por lo que hace a los Anexos II y III "Informes de fallas de red y de mantenimiento en el servicio" y "Reporte de calidad del servicio de telefonía fija y en la atención de fallas" respectivamente, la CGMR considera que constituyen parte integral del Proyecto. Sin embargo, se sugiere valorar que los mismos contienen información que, debería encontrarse incorporada en el cuerpo del Proyecto (v.g. plazo que tiene el Instituto para realizar la prevención, requisitos, etc.). Lo anterior, permitiría dar cumplimiento al artículo 46, último párrafo de la LGMR¹¹.

⁹ Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf

¹⁰ Tesis VI.2o.A.1. K. 188686,

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIV, octubre de 2001 Pág. 1086, IX Época, cuyo rubro es: "ARTÍCULOS TRANSITORIOS. FORMAN PARTE DEL ORDENAMIENTOS JURÍDICO RESPECTIVO Y SU OBSERVANCIA ES OBLIGATORIA". Disponible en:

<https://sif.scjn.gob.mx/sifsist/Paginas/wfDetalleTesis.aspx?SN=1&Clase=DetalleTesisBL&ID=188686&Expresion=articulos%20transitorios>
Tesis VI.1o.A.35 K. 173105,

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, marzo de 2007 Pág. 105, IX Época, cuyo rubro es: "V". Disponible en: <https://sif.scjn.gob.mx/sifsist/Paginas/wfDetalleTesis.aspx?SN=1&Clase=DetalleTesisBL&ID=173105&Expresion=articulos%20transitorios>
Tesis 153, 389606,

Apéndice de 1995 Tomo I, Parte SCJN Pág. 155, VII Época, cuyo rubro es: "IMPUESTO ESTABLECIDO EN ARTICULO TRANSITORIO DE UNA LEY. NO DETERMINA SU INCONSTITUCIONALIDAD". Disponible en:

<https://sif.scjn.gob.mx/sifsist/Paginas/wfDetalleTesis.aspx?SN=1&Clase=DetalleTesisBL&ID=389606&Expresion=impuesto%20establecido%20en%20el%20art%C3%ADculo%20transitorio>

¹¹ Artículo 46 de la LGMR. Los Sujetos Obligados deberán inscribir y mantener actualizada al menos la siguiente información y documentación de sus Trámites y Servicios dentro de la sección correspondiente:

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

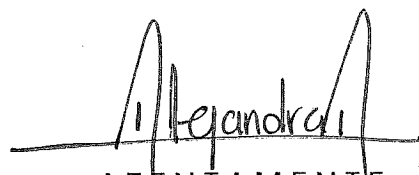
- i) En opinión de esta CGMR, los Anexos que el Proyecto contiene, deberían constituir únicamente una plantilla en la cual, a partir de campos, se establezca la denominación particular de los datos a incluir, con el instructivo correspondiente que permita un óptimo entendimiento sobre su llenado. Por tanto, la CGMR exhorta a esa UPR, a elaborar y expedir un formato por cada uno de los trámites que el Proyecto establece para evitar, en la medida de lo posible, la presentación de escritos libres, y así estandarizar la información que el Instituto reciba y permitir un mejor aprovechamiento de la misma; ello, tomando en cuenta la incorporación de los avisos de privacidad que resulten aplicables, atendiendo a la recolección de datos personales, así como al tratamiento que se le dé a los mismos.

Adicionalmente, la CGMR recomienda a la UPR tomar las previsiones necesarias a propósito de lo señalado en el Lineamiento Vigésimo Segundo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, por lo que hace a la posibilidad de que el Pleno de Instituto, de así considerarlo, valore la conveniencia de someter a una nueva consulta pública el Proyecto, a razón de que éste presente modificaciones sustantivas o que genere costos adicionales a los sujetos regulados a los que inicialmente se propusieron en el proyecto regulatorio que fue sometido a consulta pública.

Finalmente, se le informa que una vez que entre en vigor el Proyecto, se deberá remitir a la CGMR la información correspondiente de los trámites que tendrán que inscribirse o modificarse en el Registro de Trámites y Servicios del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Esperando que la presente opinión no vinculante le sea de utilidad, quedo a sus órdenes para cualquier comentario o duda que surja sobre el particular.

Sin más de momento, reciba un cordial saludo.



ATENTAMENTE
LUIS FERNANDO ROSAS YÁÑEZ
COORDINADOR GENERAL

Firma en suplencia del Coordinador General de Mejora Regulatoria, el servidor público de nivel jerárquico inmediato inferior, en su orden, la C. ALEJANDRA ALTAMIRANO PACHECO, Directora de Medición de Impacto Regulatorio, en ejercicio de las atribuciones previstas para la Coordinación General de Mejora Regulatoria, con fundamento en los artículos 4, fracción VIII, inciso iv), 5 segundo

Para la información a que se refieren las fracciones V, VI, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV y XVIII, los Sujetos Obligados deberán establecer el fundamento jurídico aplicable, relacionándolo con la Regulación inscrita en el Registro Nacional de Regulaciones.

Insurgentes Sur 838,
Col. Del Valle, C.P. 03100
Demarcación Territorial Benito Juárez,
Ciudad de México.
Tels. 55 5015 4000

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

párrafo y 75, fracción XVIII del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2014 y su última reforma del 7 de diciembre de 2018.

C.c.p. **Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar**, Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). - Para su conocimiento. Correo electrónico: gabriel.contreras@ift.org.mx
Juan José Crispín Borbolla, Coordinador Ejecutivo del IFT. - Mismo fin. Correo electrónico: juan.crispin@ift.org.mx
David Gorra Flota, Secretario Técnico del Pleno del IFT. - Mismo fin. Correo electrónico: david.gorra@ift.org.mx
Víctor Manuel Rodríguez Hilario, Titular de la Unidad de Política Regulatoria del IFT. - Mismo fin. Correo electrónico: victor.rodriguez@ift.org.mx
Carlos Hernández Contreras, Titular de la Unidad de Cumplimiento del IFT. - Mismo fin. Correo electrónico: carlos.hernandez@ift.org.mx
Roberto Gómez Sánchez, Director General Adjunto en la oficina del Comisionado Presidente del IFT. - Mismo fin. Correo electrónico: roberto.gomez@ift.org.mx

En cumplimiento del "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide los Lineamientos de Austeridad y Disciplina Presupuestaria para el ejercicio fiscal 2019", se informa que las copias de conocimiento que se marcan en el presente documento se enviarán de manera electrónica.